

INDAGAR PARA CONSTRUIR POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

Silvia Gattai

Universidade Metodista de São Paulo (UMESP)

Luiz Roberto Alves

Universidade Metodista de São Paulo (UMESP)

INDAGAR PARA CONSTRUIR POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

Resumo: Este artigo aponta aspectos que permitem a geração de políticas públicas integradas. Nesse sentido, analisa um ciclo da política pública e estuda cada uma de suas fases, buscando compreender que fatores presentes em cada uma delas facilitam a geração e implementação de uma política integrada, ou seja, que considere os direitos e interesses da sociedade como um todo e não apenas de um ou outro grupo social. Aborda políticas públicas no âmbito municipal e não foca num determinado tipo de política, mas nas políticas públicas de forma geral. Nessa direção, dialoga com posições conceituais, relações de poder, governança das cidades, cultura de participação. No intercâmbio, indaga a respeito de ausências e de busca de respostas comuns. Enfim, gera proposta investigativa capaz de integrar o próprio conceito à mobilização social, construindo, no interior da governança, um trajeto inovador para o bem público.

Palavras-chave: Política pública, gestão de políticas públicas, poder local, disputa simbólica.

ENQUIRE BUILDING PUBLIC MANAGEMENT POLICIES

Abstract: The objective of this article is to indicate aspects which allow the generation of integrated public policies. Accordingly, it also analyzes a cycle of public policies, examining each one of its phases, trying to understand what factors present facilitates towards the generation and implementation of an integrated policy, namely, one that considers the rights and interests of society as a whole and not only of one or other social group. It also addresses public policies in the municipal scope and it doesn't seal a given type of policy, but focuses in the policies in general. In this direction, a dialogue is established with conceptual positions, power relations, governance of the cities, culture participation. The exchange asks in respect of absences and seeking common responses. Finally, the paper generates investigative proposals able to integrate the concept of social mobilization, building, within the governance, an innovative trajectory for the public goods.

Keywords: Public policy, management, local power, symbolic contention.

Recebido em: 19.01.2011. Aprovado em:09.04.2011.

1 INTRODUÇÃO

No momento em que a república por força de sua capacidade em formular políticas para a crise econômico-financeira internacional volta a suscitar estudos e esperança, cabe compreender a complexidade dos fatores envolvidos na concepção e na execução de políticas públicas. Ao tomar como dado de realidade a condição quase insustentável das cidades brasileiras, este estudo descreve o ciclo da política pública, como conceito, analisa fatores que dificultam e facilitam sua construção para, então, formular um sentido privilegiado, a saber, o de política integrada.

O objetivo deste artigo é apresentar as características de um processo de concepção, aprovação e implementação de políticas que possa gerar uma política pública integrada, entendendo-se que essa qualidade é aquela relacionada ao campo semântico da integração social.

Uma política integrada reconhece uma teleologia da pessoa, do cidadão, ou da comunidade, capaz de ver nos serviços públicos um processo matricial, um feixe orgânico de ações com vistas a um estado de bem-estar indivisível. Para tanto, organiza-se pela mobilização social, que se educa na tomada consciente de posições sobre orçamentos, serviços e sistema de controle. Daí o nascimento de um conceito de efetivo contrato social, da existência de um estado localizado, vivo nas instâncias mais próximas do cidadão, da cidadã. Nesse sentido, surgem vários caminhos para reflexão. Analisa-se aqui, aquele que se considera o adequado para uma compreensão mais abrangente de política pública integrada. Para efeito desse estudo são focadas a esfera pública municipal e as políticas públicas geradas nesse espaço.

Nas cidades brasileiras, há políticas que são setoriais e equivalem a ações pontuais, como as de saúde, educação, habitação, transporte, saneamento e cultura, bem como outras que são mais abrangentes, a exemplo da construção do plano diretor participativo ou do orçamento participativo. Um dos males republicanos é o da ação pontual dos serviços chamados pomposamente de políticas e, o outro, contemporâneo, implica certas tomadas de decisão como concessão ou propaganda.

É possível definir política pública como um programa, um projeto, uma decisão estratégica, ou seja, qualquer atividade governamental que tenha um impacto sobre a cidade. Essa ação governamental é construída ao longo de várias fases e envolve vários atores governamentais e não governamentais. É o chamado ciclo da política pública. (SILVA; MELO, 2000, p. 13). Assim, convém orientar o pensamento por um esquema capaz de produzir novos sentidos.

Visto que este trabalho busca apresentar diferentes conceitos de política pública e abordagens teórico-empíricas sobre aspectos presentes no ciclo da política pública, cabe analisar os fatores

envolvidos nos processos de concepção, decisão, implementação e execução de políticas públicas e entender como eles possibilitam, ou dificultam a uma política possuir a qualidade de integrada.

A fase da concepção de uma política pública, na qual se diagnostica um problema ou uma situação vivida e se concebe uma solução para ele, é caracterizada pelo embate de forças entre diferentes poderes existentes no território da cidade, o poder público ou político (vereadores, prefeitos, secretários, técnicos da prefeitura), o poder econômico (empresas que prestam serviços à prefeitura e outras organizações localizadas no espaço da cidade), o poder social, composto pelos grupos da sociedade civil organizada, como movimentos populares, associações de bairro, sindicatos e grupos de elite.

Os poderes nem sempre possuem os mesmos interesses e todos possuem direitos que, esperam, sejam reconhecidos pelos interlocutores. Essa diversidade gera conflitos entre os grupos, negociações e consensos que vão definir o teor, abrangência, limites, justiça, contidos numa determinada política pública concebida. Daniel (1990, p. 18) mostrou que o fenômeno converge para uma intensa disputa simbólica. Segundo esse autor, a disputa simbólica apresenta-se como expressão das diferentes culturas existentes no território da cidade, próprias de cada grupo que ali habita. Dessa forma, as comunidades pobres que compõem a periferia da cidade, possuem hábitos, valores, visão de mundo, formas de atuar, necessidades e interesses que as identificam como únicas, do ponto de vista cultural. Essas comunidades são muito diferentes daquelas formadas pelas elites da cidade e que residem nas regiões centrais e melhor localizadas com outros costumes, valores, necessidades e interesses. Essa diferença cultural leva diferentes grupos a disputarem, no espaço público, a concepção e aprovação de políticas que satisfaçam suas necessidades e interesses, que estejam afinados com a sua cultura. (DANIEL, 1990, p. 18). O grupo que consegue, nessa disputa, influenciar os outros com suas posições, é aquele que, simbolicamente, impõe a sua cultura sobre as outras, daí o termo disputa simbólica. Evidentemente, a concepção de disputa simbólica já é um avanço, pois deixa para trás a luta intestina entre adversários e inimigos, que foi fomentadora das paixões provincianas que atrasaram sistematicamente os ensaios de governança, que não se realizam fora do compartilhamento. Na medida em que discursos e práticas de atores diversos do município e da região se inscrevem no domínio da cultura, no mínimo se concerta um primeiro valor para a governabilidade.

Por isso, pode-se afirmar que nessa fase de concepção da política pública, a integração se dá na medida em que todas as partes envolvidas tenham a mesma força para impor e negociar seus pontos de vista com as outras partes. A indagação que se

faz aqui diz respeito ao teor da força da participação dos grupos organizados da sociedade civil, para influenciar, nesse momento da concepção, a ponto de conseguir fazer valer seus direitos e interesses. Os estudiosos que trabalharam as relações de poder no interior dos sistemas sociais, especialmente entre as duas guerras mundiais e em face da divisão imperial do mundo foram competentes para mostrar a dificuldade desse projeto. Tanto Mannheim (1967) quanto Weber (2002) abrem pequenas janelas para algo além da violência, do terror, do poder a qualquer custo, a despeito das artimanhas políticas. O primeiro só consegue ver a superação da “paixão megalomaniaca, terror e extermínio” (MANNHEIM, 1967, p.329) por obra dos atos de invenção científica e da ação educativa. A sociedade crescentemente reeducada e criativa pode planificar-se sob aberturas e alvos democráticos e participativos. O clássico alemão, em obra primorosa sobre as vocações para a ciência e a política, denota com algum distanciamento o poder como “a possibilidade de que uma pessoa ou um número de pessoas realizem a sua própria vontade numa ação comum, mesmo contra a resistência de outros que participam na ação” (WEBER, 2002, p.16), mas em seguida não vê a sua modernidade senão como processo de imposição, violência e força. No entanto, não existindo horizonte mais claro – o pós-primeira-guerra alemã – seu discurso diante da juventude metaforizava nela mesma a esperança. Outra vez a atitude educativa, associada à necessidade da paixão e do “senso de proporções” (WEBER, 2002, p.124) também indispensável à política. Fica, pois, evidente que a superorganização urbana, os novos processos industriais, o senso de direitos humanos e sociais e os desafios ecológico-ambientais marcam o debate contemporâneo da participação social e do compartilhamento do poder. Não está obliterado o sentido do horror – aliás, vivo e ativo – nem da imposição da violência, mas alguns mínimos consensos sobre a vida na sociedade urbana sinalizam passos novos no debate doloroso sobre poder e política.

Uma concepção integrada de projeto, processo, programa e decisão públicos seria aquela na qual todos os atores participantes da governança da cidade estivessem presentes e houvesse uma simetria de poder entre eles. Uma concepção na qual não houvesse barganhas ou troca de favores entre poder político e poder econômico e na qual os movimentos populares e outros grupos da sociedade civil estivessem participando e fazendo ouvir sua voz. Parte significativa da reflexão de autores como Schwarz (1994) e Furtado (1984) ajuda a compreender que um dado cultural, portanto simbólico, de nossa modernidade incompleta é a assimetria de poder, que gera favor, estimula jeitinhos e garante um discurso de modernidade no mesmo lugar em que se mantêm intactos os sistemas de poder tradicionais.

Quando a política pública é concebida com base numa relação assimétrica entre os poderes, na qual um deles não possui representantes ou é representado apenas por um de seus atores sociais – no caso do poder social, as elites tradicionais ou modernas – o que ocorre na maior parte das vezes, o resultado é um programa, projeto, estratégia, decisão que não tem consistência, abrangência, é parcial, fragmentado e não integra nada, nem ninguém. No entanto, serve às aparências da modernização fantasiosa. Esta, enquanto atesta a insustentabilidade urbana (pois não conseguiu integrar qualquer visão inovadora em serviço público), mantém os modos de clientelismo, rendosos em disputas eleitorais. Faoro (1984) teve clareza ao mostrar as estratégias dos donos do poder, cuja prática desintegradora de fato integra feixes do poder em poucas mãos.

As políticas públicas fragmentadas, voltadas para a satisfação de interesses de pequenos grupos da elite ou econômicos, são geradas nesse contexto da barganha entre poder político e poder econômico e da influência manipuladora de ambos sobre a sociedade local.

Num segundo momento, essa proposta, fruto do processo de concepção chega à agenda governamental e inicia-se a fase de análise para decisão sobre a priorização, nessa agenda, da proposta da política pública. A priorização depende, além da análise técnica dos órgãos técnicos da prefeitura (ou do conjunto de governos locais, no caso de região) dos interesses e direitos políticos dos dirigentes políticos – prefeito(s) e secretários municipais. O fator que possibilita a essa priorização um caráter de integração entre o que é priorizado e os direitos e interesses coletivos é, novamente, a presença da sociedade civil, por meio de seus grupos de pressão, exigindo a priorização daquela proposta na agenda governamental. Portanto, o fator integrador, nessa fase do ciclo da política pública é, novamente, a capacidade de mobilização da sociedade. Muniz Sodré (2002), em texto sobre o ethos da comunicação na sociedade global/local, tem uma proposta clara para repensar a sociedade midiaticizada, essa cidade global:

Trata-se de se pôr cientificamente na contramão do movimento expansivo de redução da **experiência vital** pelo crescimento exponencial da armação tecnológica do mundo, coonestado pelo comercialismo indiferente das organizações que dominam as mídias. Isto implica inscrever no pensamento comunicacional o horizonte de revitalização da experiência democrática a partir do ‘comum’, isto é, da capacidade de articulação ético-política das organizações regionais e populares. (SODRÉ, 2002, p. 257, grifo do autor)

Após as fases de concepção e decisão, há o momento da implementação, no qual são alocados recursos e verbas, definidos responsáveis, elaborado um cronograma de implementação – é o plano de ação. Aqui, os principais atores são políticos que votam nos projetos, gerados a partir do plano de ação e os técnicos do/s município/s que analisam, discutem e viabilizam o projeto do ponto de vista técnico. Finalmente, na fase da execução da política pública, a presença da sociedade civil, acompanhando o processo de execução e os mecanismos da prefeitura para divulgação de resultados, utilização de verbas, fornecedores contratados (quando for o caso) são fatores importantes para garantir o caráter de integração da política.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A administração de uma cidade é realizada por meio de políticas públicas, que são decisões estratégicas sobre como gerenciar a vida coletiva na cidade e solucionar os problemas relacionados a esse coletivo.(FREY, 2000; 2007).

A ocupação do território, a construção de moradias e ruas, as escolas, a canalização da água e do esgoto, a iluminação, entre outros aspectos da vida urbana, são problemas coletivos a serem administrados por meio de políticas públicas. A decisão (política pública) que, em última instância, é assinada pelo Prefeito (poder político executivo), transformando-se, nesse momento, numa lei, passa

por todo um processo que a antecede. Ocorrem embates e negociações entre diferentes grupos econômicos, sociais e políticos para que a decisão seja definida com aquele conteúdo e amplitude. É o processo político propriamente dito, no qual diferentes forças sociais entram em interação e conflito e, num movimento de influência e resistência, após um determinado período gera a política pública final.¹

As políticas sociais, que são aquelas voltadas à melhoria das condições de vida das comunidades com menor poder econômico na cidade, articulam processos políticos e econômicos e as características dessas políticas estão diretamente relacionadas às características dessas articulações.² Pode-se afirmar que as políticas públicas que trazem benefícios ao bem comum são aquelas que surgiram como “ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relações de força”. (FALEIROS, 1991, p. 63).

De acordo com Dal Bosco (2007), é possível considerar a política pública como fruto de atividades de uma autoridade reconhecida legalmente como legítima, o poder público. Essa visão da política pública apresentada pela autora se sustenta numa perspectiva teórica que afirma existir uma “autonomia relativa do Estado”, ou seja, o Estado possui um espaço de atuação, embora receba o impacto de fatores externos e internos. Os estudos de Karl Mannheim (1967) e, a rigor, de toda a Sociologia clássica, se encontram com as reflexões de Evans,

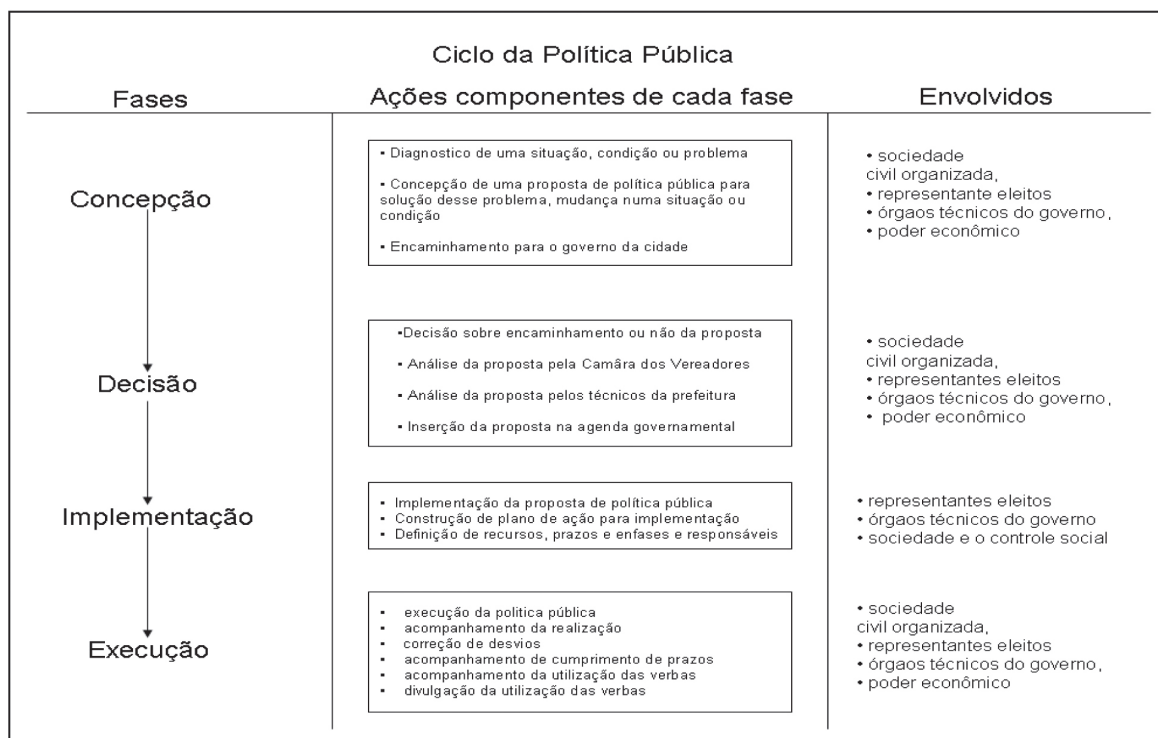


Figura 1 – Ciclo da política pública
 Fonte: autores do artigo

Rueschemeyer e Skocpol (1985) que se centram no debate do poder em face da política pública.

Ainda segundo Dal Bosco (2007) a política pública se configura como um grupo de normas e práticas oriundas de um ou mais atores sociais. Também é possível defini-la como um programa de ação direcionado a uma dimensão específica da vida na cidade ou ainda, como uma mobilização de diversos atores sociais visando um objetivo comum. Uma política pública, como atividade do poder público, deve apresentar um conteúdo, um programa, uma norma, um fator de coerção e competência social.

Kingdon (1984) afirma que uma política pública é inserida na agenda de um determinado governo como fruto da ação de sujeitos que ele denomina de "participantes visíveis" que são, no caso das cidades, o Prefeito, Câmara dos Vereadores, Mídia local, atores partidários. Os denominados de "participantes invisíveis" pelo autor são aqueles cuja ação afeta a elaboração de alternativas; são eles: acadêmicos e especialistas, consultores, burocratas de carreira e técnicos das secretarias da Prefeitura.

Para Marchesini da Costa (2008), a análise da forma como é definida a agenda de prioridades de um governo, de quem a define e das justificativas para os problemas que são considerados públicos revela a normalidade ou debilidade da vida pública.³

Embora existam diferentes abordagens teóricas sobre o conceito e processo de construção de políticas públicas, é possível identificar nas várias abordagens alguns pontos em comum, são eles: a política pública tem como objetivo esclarecer quais as intenções e as realizações de um governo; há diferentes atores envolvidos com a construção e implementação de uma política pública, não somente formais, mas também informais que são tão importantes quanto os primeiros; a abrangência de uma política pública vai além das leis e das regras; existe uma intenção planejada na política pública com metas e objetivos a serem atingidos; a política pública visa o longo prazo, embora tenha impactos de curto prazo. Enfim, existem vários processos envolvidos na política pública, desde sua decisão e proposição até a implementação, execução e avaliação.(SOUZA, 2007).

O mesmo autor conclui, deste modo, sua análise sobre o estado da arte em estudos sobre políticas públicas:

O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2007, p. 84).

Entretanto, a análise das características de uma política pública e do seu ciclo de vida torna-se fenômeno administrativo e burocrático se não considerar tal processo como político e, portanto, a envolver diferentes poderes em processo de intensa disputa simbólica, conceito apresentado no início desse texto, que envolve a compreensão da existência de diferentes grupos sociais e consequentemente diferentes culturas no território da cidade.(DANIEL, 1988). De fato, o debate precisa superar a mera descrição e encarar um movimento concreto de atores do que se pode denominar governança. Nesse sentido é importante apresentar alguns conceitos relacionados a poder local, que esclarecem as características dos diferentes poderes existentes no território das cidades no Brasil (DANIEL, 1988, p. 26); o de governança, que também aborda a questão dos diferentes atores sociais presentes na tomada de decisão sobre os problemas da cidade (CALAME, 2004, p. 37); do mesmo modo, conceito de simetria de poder, que demonstra a participação de cada ator social no poder local ou governança da cidade (FISCHER, 2002, p. 16) e o conceito de cultura política ou análise do quanto a sociedade civil das cidades brasileiras está preparada (investe seu patrimônio cultural) para exercer seu papel no ciclo da política pública.(KLIKSBERG, 2004; PUTNAM, 2000).

Entende-se como referência, para tanto, que o correto desempenho das instituições democráticas, dos serviços públicos e dos processos de equipagem da cidade está relacionado à eficiência da sua governança e à eficácia do atendimento aos diversos interesses e necessidades dos cidadãos e dos grupos sociais presentes nos seus vários territórios. (POCHMANN, 2004; DANIEL, 1988).

A tomada de decisão sobre questões presentes e futuras da cidade envolve ou deveria envolver a participação da sociedade civil, entendendo aqui a complexidade do tecido social presente na cidade, com todos os seus atores sociais e seus diferentes interesses. Os processos democráticos são aqueles que propiciam a definição de prioridades políticas tendo como base ou ponto de partida político a igualdade e justiça sociais, portanto privilegiando a construção de infraestrutura e equipamentos que possibilitem uma melhor qualidade de vida para aquela parte da população mais pobre que vive nas periferias da cidade ou nos cortiços e favelas encontrados nas regiões centrais. Não é demais dizer, portanto, que estamos diante de um divisor de águas na melhor compreensão da república brasileira, que foi sempre, do ponto de vista do exercício democrático do poder, uma república de pé-quebrado. (POCHMANN, 2004; FALEIROS, 1991; ALVES, 1999).

É importante lembrar aqui que essa priorização, numa democracia participativa, não é resultado de uma administração paternalista, geradora de uma relação de tutela com a população mais pobre, mas

resultado de uma gestão participativa, na qual os vários atores sociais são chamados a trazer seus interesses e necessidades para os espaços públicos existentes na cidade e a negociar com os outros atores suas reivindicações e direitos enquanto cidadãos daquele espaço municipal. (DANIEL, 1988).

A reflexão anterior remete à governança das cidades e aqui é necessária a compreensão de que essa surge como resultado das composições, embates, conflitos e negociações entre os vários poderes presentes na cidade que formam um campo de forças específico. Esse campo de forças, por sua vez, determina o perfil da governança, se mais democrática e integrada ou, personalista e clientelista. (GATTAI; ALVES, 2007, p. 11).

As cidades, lugares do nascer, do construir a vida e mesmo do morrer foram determinantes do processo de construção simbólica. A cidade é um imã que atrai e aglutina os seres humanos. É um território de registros da história da humanidade por meio de suas edificações e estilos arquitetônicos. A cidade também é política, pois nela existe uma vida coletiva que precisa e deve ser administrada, dessa necessidade surge o poder público. (ROLNIK, 1988)⁴. Entende-se, pois, que os exércitos vencedores busquem arrasar lugares de culto, museus e demais espaços de associatividade (vide Bósnia, Jerusalém e Bagdá) em sua sanha de romper processos simbólicos e rebaixar o estado moral dos vencidos.

Essa nova governança, que também pode ser chamada de poder local nas cidades, é composta pelo poder político, ou seja, o Prefeito, a Câmara dos Vereadores, as Secretarias e outros órgãos da Prefeitura local; pelo poder econômico, integrado pelas empresas locais que prestam serviços à prefeitura da cidade, pelas construtoras que utilizam o território da cidade para realização de seu negócio, pelas concessionárias de transporte, por outras empresas presentes no território da cidade, inclusive pelos arranjos produtivos locais. Compõem-se, também, pelo poder social, constituído tanto pela classe dominante, ou elite, como pelos movimentos sociais presentes na cidade. (DANIEL, 1988).⁵

O poder local é analisado, nesse trabalho, como aquele que faz a gestão da cidade e, nessa direção, a governança da cidade é fruto da interação entre o poder político e os outros atores sociais presentes em seu espaço, compondo o campo de forças políticas que determina a forma e conteúdo dessa governança.

Convêm à academia e ao estudo crítico das políticas públicas uma postura vigilante diante do tema e seu processo social em movimento. É necessário lembrar que um dos caminhos encontrados pelas classes sociais e pelo governo local para a interlocução sobre suas necessidades é o que Daniel (1988) chama de “populismo revisitado”, que ocorre em muitas cidades brasileiras que ainda são governadas, ao longo das décadas, por

antigas famílias de coronéis que disputam o poder político local. São os chamados populistas que a classe popular tem o direito aparente de escolher. O governante faz doações ou promove um benefício a uma grande parcela das classes populares que, quando recebe este benefício ou doação, sente-se passando à condição de cidadã e fica grata ao governante, numa relação de gratidão e submissão perene. Essa forma de interação entre poder político local e classes populares é chamada de populismo.

O clientelismo é outra forma de relação. Aqui, há uma troca entre político e eleitor. Troca-se o voto do eleitor pela satisfação de alguma necessidade individual, como, por exemplo, limpar o lixo de um terreno, instalar um ponto de iluminação em frente à sua casa, etc. Nesse caso o eleitor fica “devendo” um favor ao político e paga com seu voto. O que também interessa analisar é que tais formas de governo “se travestem” de modernidade e vezeiro penetram os debates sobre orçamento participativo e democratização da gestão, trazendo resultados desanimadores aos que se empenharam no intento de participar. Via de regra, os sinais evidentes desse travestimento residem na malversação das aplicações orçamentárias, nos privilégios de territórios municipais para o recebimento de construções, no contingenciamento de recursos à espera de ano eleitoral e na retomada das “rédeas” para distribuição de benefícios públicos pelos vereadores mais destacados. “Destacados” pode significar clientelistas.

Porém, quando a população toma consciência de seus direitos, dá-se a inscrição das suas necessidades no campo dos direitos civis, o que conflita com as vertentes anômalas da prática republicana. Verifica-se então a existência de uma consciência de cidadania que gera uma relação de oposição com o poder político e leva a movimentos pelos direitos do cidadão. Trata-se de uma forma democrática de relacionamento entre classes populares e governo local e com uma cultura própria de legitimação do poder político, diferente daquelas do populismo ou do clientelismo. (DANIEL, 1988). É somente em cidades cuja população está nesse nível de desenvolvimento político que é possível a realização do ciclo da política pública com a participação da sociedade civil organizada, pressionando, exigindo seus direitos, fazendo-se ouvir quanto às suas necessidades e interesses.

Sabe-se que a legitimidade do poder político está relacionada ao quanto ele possibilita o envolvimento e articulação dos vários atores, tanto os econômicos como os sociais, nas tomadas de decisão. A legitimidade assenta-se em algumas condições. A primeira delas refere-se à clareza, para todos os atores envolvidos na governança, dos princípios aplicados pelo processo de governança. As regras do jogo devem ser claras, como a separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário ou a aplicação das leis de forma igualitária para todos

os cidadãos, Outra condição fundamental para o exercício democrático da governança da cidade é o sentimento de equidade que surge nos diferentes grupos sociais. Tal sentimento depende da forma como cada grupo é tratado pelas leis e pelo poder político. Finalmente, a legitimidade de quem exerce poder na governança baseia-se no merecimento reconhecido daqueles que o exercem; é um poder que cumpre algumas regras claras e é realizado para beneficiar o bem comum.(CALAME, 2004, p. 114).

Entretanto, na governança exercida pelos três poderes presentes no território da cidade, nem sempre há uma simetria de poder.(FISCHER, 2002). Essa assimetria gera como consequência uma governança que privilegia um ou mais grupos em detrimento de outros.

Existem vários fatores que podem ser analisados para compreender as razões dessa assimetria. Ela pode ser fruto, entre outros fatores, de um condicionamento cultural que não gerou valores relacionados à participação em espaços públicos. Cultura essa que não propiciou uma crença na capacidade dos grupos e indivíduos de atuarem para, juntos, modificarem sua realidade.(KLIKSBERG, 2004).⁶

A população da cidade necessita ter consciência de seus direitos e responsabilidades, o que passa pela capacidade de ocupar espaços públicos para negociar seus interesses. Necessita também de uma capacidade de articulação e aglutinação em torno de um objetivo que seja comum a todos. É necessária também uma crença em seu poder para ocupar espaços públicos para exigir os seus direitos. Condições como capacidade de mobilização da população, lastreada na confiança mútua entre os membros de uma mesma comunidade e conseqüentemente na tendência à cooperação são fundamentais para que uma proposta de democracia participativa tenha sucesso. Entretanto, é importante ressaltar aqui que o capital social de uma cidade é construído ao longo do tempo e da experiência histórica e passa pela formação de cidadãos capazes de comunicar-se entre si para gerar um nível de confiança tal entre eles que possibilita o surgimento de ações cooperativas entre grupos e indivíduos.(PUTNAM, 2000).

Por outro lado, pode estar relacionada a um contexto econômico conjuntural de desemprego, no qual o cidadão comum está preocupado e focando seus pensamentos e energia para ação na busca de um emprego e não tem forças, nem “cabeça” para buscar espaços públicos e envolver-se em movimentos, visando exigir seus direitos como cidadão. É necessário buscar novas teorias e categorias de análise para compreender, em sua plenitude, as novas realidades ou, como Telles e Cabanes (2006) denomina “os fios de uma descrição da cidade”.

3 DISCUSSÃO

O diálogo com as categorias de análise propostas pelos autores pesquisados possibilita a visualização de oportunidades de pesquisa sobre o tema da relação entre justiça e igualdade sociais, participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e a qualidade de tais políticas.

Os autores brasileiros consultados sobre políticas públicas (ARRETCH, 2003; FREY, 2000; SOUZA, 2007; SILVA; MELO, 2000; DAL BOSCO, 2007; CAPELLA, 2007) trazem, basicamente, as ideias e conclusões dos neo-institucionalistas⁷, que analisam e apresentam as diferentes fases do ciclo da política pública, assim como as características das mesmas, deixando de lado a análise sobre o perfil dos atores envolvidos em cada uma delas e das relações que se estabelecem entre eles. A análise do processo político propriamente dito, que permeia todo o ciclo da política pública, necessita ser detalhadamente analisado nas cidades brasileiras, para que seja colocada luz nesse campo de estudo.

Nesse sentido apontado, Celso Daniel (1988) apresenta categorias de análise sobre a gestão de cidades que são fundamentais para um entendimento consistente do campo de forças sobre o qual se dá o ciclo e que, sem sombra de dúvidas, tem um impacto decisivo sobre as políticas públicas e seus processos de concepção, decisão, implementação e execução.

O entendimento das relações que se dão entre poder econômico, poder político e as elites sociais possibilita inferir as características das relações entre poder social, principalmente os movimentos sociais e o poder político. A inferência é cruel no sentido de que os movimentos sociais não participam das negociações e arranjos entre poder político, poder econômico e elites da cidade. Isso pode acontecer se os três atores envolvidos concordarem que a participação de movimentos sociais num determinado processo trará algum benefício para os protagonistas do arranjo. Portanto, investigar características de políticas públicas participativas e integradas, implica em analisar detalhadamente o processo de participação de todas as partes envolvidas nessa construção. Dessa forma, ao observar o poder político, é importante descrever, entre outros fatores, quais os critérios levados em conta no momento de priorização de uma decisão ou programa de governo.

Quanto ao poder social, um fator essencial em sua análise, enquanto participante na governança da cidade, é a forma como se organiza e se mobiliza em grupos para exigir a consecução de seus direitos, a participação na construção de uma determinada política, a pressão para a priorização da implementação da política. Quando se observa o poder econômico, um aspecto fundamental a ser estudado são as formas de atuação desse poder no campo de forças da cidade, visando o atendimento

aos seus interesses, se participa nos espaços públicos contribuindo, como os grupos organizados do poder social, para a construção de políticas públicas ou, se atua “nos bastidores” fazendo conchavos e negociatas com as várias secretarias da Prefeitura da cidade, conseguindo, assim, parceiros para a satisfação de suas necessidades. Os fatores comentados são importantes na análise das características da governança da cidade e da qualidade das políticas públicas que a cidade busca construir.

Surgem, com base na leitura dos textos de Daniel, indagações que se referem ao impacto das características peculiares do poder político e do poder social sobre as características do processo de construção de políticas públicas, o processo de controle social e a correta implementação das políticas. São dúvidas sobre as características do processo de disputa nos espaços públicos das cidades, tidas como exigência em uma sociedade de direitos de cidadania; dúvidas sobre os diferentes perfis dos espaços e daqueles que nele participam; enfim, da disputa que ocorre entre todos os que participam e dos resultados de tal disputa.

Calame (2004) e Fischer (2002) apresentam categorias de análise importantes para o entendimento da governança das cidades, trazendo um detalhamento do campo de forças formado pelos vários atores presentes nos espaços de disputa pelo território da cidade.⁸

Outro aspecto abordado é a verificação dos indicadores de desenvolvimento e resultados de tais processos no sentido da abrangência da política quanto a considerar necessidades e interesses dos diferentes grupos sociais existentes no território das cidades pesquisadas.

A indagação que se faz aqui diz respeito à força da participação da sociedade civil organizada, por meio de grupos de pressão, para influenciar, nesse momento da concepção do processo, a ponto de conseguir fazer valer na discussão seus direitos e interesses. Qual a força da sociedade civil das cidades brasileiras, nos momentos de concepção de políticas públicas? Quanto essa sociedade está suficientemente consciente de seus direitos e mobilizada, a ponto de exercer uma pressão semelhante à dos poderes político e econômico, conseguindo influenciar decisivamente sobre o conteúdo de uma determinada política pública?⁹

Outra dúvida importante relaciona-se aos critérios que orientam a decisão sobre propostas a priorizar nas agendas de governo das prefeituras. Os critérios são aqueles relacionados a possibilitar a justiça e a igualdade sociais na cidade? Ou são aqueles relacionados aos interesses das elites e do poder econômico local? É comum nas cidades brasileiras, os grupos de pressão exigirem que esse ou aquele projeto, programa, decisão estratégica sejam priorizados pela Prefeitura? Em que bases são decididas as prioridades da agenda governamental?

São perguntas importantes, que devem ser esclarecidas para se chegar a um entendimento mais abrangente sobre as características de uma política pública integrada.

4 CONCLUSÃO

Retomando o ciclo da política pública (figura 1) e após a análise dos autores estudados, conclui-se que há uma necessidade de compreender mais profundamente a dinâmica societária de participação nos espaços públicos e os limites e possibilidades da participação das comunidades presentes no território das cidades, verificando o alcance de sua influência sobre o ciclo da política pública nas cidades brasileiras. Somente assim chega-se à compreensão da estrutura e do processo de uma política pública integrada.

É necessário precisar o conceito. O valor maior da compreensão de políticas de áreas de governo como políticas públicas reside no acúmulo de sentidos de visibilidade, participação, mobilização, visto que a própria gestão pública não pode ser hodiernamente entendida fora da cooperação entre a esfera governamental, as forças produtivas local-regionais e os grupos sociais organizados/em organização. Assim visto, o que é público amplia sentidos. Os termos que qualificam as políticas públicas podem ser constituídos na ampliação do sintagma política pública. Por isso, neste trabalho buscou-se entender as políticas públicas como efetivas políticas públicas de distribuição e construção da equidade no espaço local-regional, sabido que englobam os saberes e as práticas educativas, de atendimento social, de saúde, transportes e cultura, evidentemente com interfaces ativadas às demais políticas públicas de infraestrutura (por exemplo os campos de Obras e Serviços Urbanos) e de mediação da gestão (os atos de Planejamento e Organização Financeira).

A identificação e a prática de uma política de distribuição e construção de equidade no espaço público, comunitário e de terceiro setor implicam a revelação de um processo de trabalho no qual haja objetivos de mudança de qualidade de vida e metodologia produtora de interlocução social, portanto, participação reveladora de criação simbólica dos grupos e pessoas envolvidos.

Por essa razão, o trabalho com a política pressupõe o acompanhamento das relações entre a infraestrutura e a superestrutura social, no qual se sondam os modos e os sentidos da memória comunitária, a organização do orçamento familiar (e talvez da própria cidade), as bases da organização social. Enfim, a matéria e o espírito que concretizam a expressão da existência das comunidades e sua criação simbólica. Noutras palavras, o gestor público deveria ter olhos e ouvidos grandes e boca pequena diante do painel cultural que se descortina, intriga e desafia a cidade e a região. Seria como fazer o contrário dos textos de políticas emanados

da oficialidade do país, quer aqueles dos tempos da ditadura nos anos 70, quer os panfletos partidários e os opúsculos dos tempos democráticos, que tomam a cultura, a educação, a saúde e os transportes como “negócios” e lugar de disputas intestinas.

O processo de construção de uma política de distribuição abrange todo o círculo gerador de relações sociais: os produtos/resultados, os dados, o vivido no processo, os modos de difusão/circulação e as formas de consumo, uso, fruição, apreciação. Para tanto, não basta assumir discursos pomposos advindos dos novos milagres das gestões, como gestão sinérgica, revitalização do espaço social, globalização, matrizes administrativas, ação pelas redes de acesso, administração descentralizada etc. Tais conceitos também podem tornar-se, amiúde, ortodoxia e simulacro. Melhor é produzir novas narrativas e novas descrições sobre os modos de distribuição e construção de equidade (produção, difusão, consumo), com base na opinião efetiva dos cidadãos, pois essa interlocução ajudará a superar dogmatismos e limitar ecletismos.

Melhor será criar laços efetivos – discursos e práticas vividos - nas ações sociais de educação/cultura, cultura/saúde, orçamento/educação/saúde, transporte/cultura/educação, e assim ampliadamente, não pela lógica dos esquemas transplantados, mas pela tradução, pelas novas narrativas sociais e pelas tomadas de decisão decorrentes do processo de conhecimento.

São três os novos sentidos que podem desenvolver-se a partir desse modo de criar política na cidade que se deseja construir, visto que nossas cidades são precariamente construídas e, por consequência, insustentáveis. Vão aqui como sinal de um projeto maior de cidade, cuja sinalização tem sido vista aqui e ali no trabalho de pesquisa com as populações dos bairros e cidades.

Sentido de constituição de sujeitos sociais, que se realiza no fazer comum que cria os direitos por meio da crítica, da presença ativa, da capacidade de construir o hoje e projetá-lo no vir-a-ser.

Sentido de ampliação de articulações e estratégias, que faz gerar saberes antes incultos, que produz narrativas diferenciadoras e articuladas às diversas linguagens sociais, que produz reconhecimento do outro, da outra, avançando para a relação eu-tu, que refaz a sociedade pela base, muito além do poder vicário das leis e das normas.

Sentido de educatividade social, que se realiza na construção da educação social, além dos aparatos escolares e, portanto, no campo da cultura, ainda que fora da Casa de Cultura e do balcão de negócio dos equipamentos burocráticos municipais. Produz, pois, o ideal democrático da educação na direção do significado maior da participação, isto é, no fazer comum e na equalização de oportunidades. Diria Le Goff (1988) que o direito à cidade cria atos de “amor às cidades”.

Essa política integrada, que traz em seu bojo as respostas, oportunidades e soluções, que não visam apenas os interesses e direitos das elites, encarnados nos poderes político e econômico. A política pública integrada é aquela que considera os direitos, necessidades e interesses daqueles grupos que mais necessitam dela para sobreviver dignamente. Destarte, essa qualidade somente ocorre quando a sociedade civil se organiza e exige seus direitos no espaço público. A política pública integrada só existe quando a sociedade civil deixa de submeter-se a relações de poder com base no clientelismo e na dependência. Essa relação, como discutido neste trabalho, tem gerado, ao longo da história do Brasil, políticas públicas fragmentadas e voltadas aos interesses não das minorias sociais e econômicas, mas dos pequenos grupos ligados ao poder econômico e às elites.

O que dá à política pública a qualidade de integrada são os seus processos de concepção e implementação, que necessitam ser plenamente democráticos e participativos. Na concepção, possibilitando a voz de todos os poderes existentes na cidade, o embate e a negociação de diferentes interesses e direitos no espaço público. Na implementação, a presença e pressão da sociedade civil organizada para que seja priorizada e realizada. Essa é uma construção histórica e cultural que depende de vários fatores, como foi apontado, para se consumir e tornar-se uma realidade no Brasil.

É necessária uma análise detalhada dos momentos em que grupos da sociedade civil organizada participam no diagnóstico e construção de uma política pública, descrevendo as características dessa participação, compreendendo como se dá o embate, negociação e consenso ou conflito entre diferentes grupos sociais, econômicos e políticos. É preciso também estudar quais os mecanismos administrativos que o poder político local disponibiliza para o controle social, isto é, se esses mecanismos mudam ou se mantêm influenciados pelas características do partido político que detém o poder num determinado momento.

Finalmente, uma análise fundamental reside na pesquisa sobre características da participação do poder econômico na construção de políticas públicas, uma participação inovadora, sem os ranços das negociações e conchavos feitos nos bastidores das Câmaras de Vereadores e nas Secretarias Municipais. Trata-se, portanto, de novas possibilidades de representação dos poderes econômico e social a participar das discussões em espaços públicos, compondo o campo de forças da democracia direta, no qual todos os atores se expõem, ampliam consciência de possibilidades e limites, tomam decisões com base no interesse coletivo e estabelecem os direitos civis no interior da organização complexa, a cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Luiz Roberto. **Culturas do trabalho: comunicação para a cidadania**. Santo André: Alpharrabio Edições, 1999.

ARRETECH, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.

CALAME, Pierre. **Repensar a gestão de nossas sociedades: dez princípios para a governança, do local ao global**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETECH, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei da improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2007.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Revista espaço e debates**, São Paulo, ano VIII, n.24, 1988.

_____. As administrações democráticas e populares em questão. **Revista espaço e debates**, São Paulo, ano 10, n.30, 1990.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FAORO, R. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1984.

FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos históricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n 21. IPEA, 2000.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, Curitiba-PR, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, 2007. Disponível em: <<http://anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

FURTADO, Celso. Sete teses sobre a cultura brasileira. **Revista do Brasil**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, 1984.

GATTAI, Silvia; ALVES, L. R. **A construção de plano diretor participativo como indutora de política pública**. Rio de Janeiro: Anais Enampad, 2007.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

KLIKSBERG, Bernardo. **Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo**. Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2004.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1988.

LURIA, A. R. **Pensamento e linguagem: as últimas conferências de Luria**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1987.

MANNHEIM, Karl. A Crise da Sociedade Contemporânea. In: FORACCHI, Marialice (Org) **Educação e Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

MARCHESINI DA COSTA, Marcelo. **Formação da agenda governamental do Brasil e da Venezuela: políticas públicas de economia popular e solidária revelando projetos distintos**. Programa Regional de Becas CLACSO, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/march.pdf>>. Acesso em: 15 dez.2008.

POCHMANN, Marcio. **O desafio da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Publisher, 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988. (Coleção Primeiros Passos).

SCHWARZ, Roberto. Fim de Século: incompleto, o processo de modernização provou ser ilusório. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 de dezembro de 1994.

SILVA, Pedro Luiz B.; MELO, Marcus André B. de. **O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas; UNICAMP, 2000. n. 48.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho: uma teoria da comunicação linear e em rede**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (Orgs.) **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo: Humanitas, 2006.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

NOTAS

1. “Na ciência política, costuma-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, podemos salientar o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos e da sociedade foram as preocupações dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles. Em segundo lugar, temos o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos. O último dos questionamentos mencionados diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais.” (FREY, 2000, pg.213)
2. “As políticas sociais são, assim, formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos de obtenção de consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção da ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção das riquezas” (FALEIROS, 1991, pg. 33)
3. “A agenda governamental se relaciona, e normalmente deriva, da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção da sociedade. Essa agenda mais ampla constitui a agenda pública.” (MARCHESINI DA COSTA, 2008, p.1)
4. “A relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos.” (ROLNIK, 1988, pg. 21 e 22)
5. “[...] o poder econômico local busca, constantemente, tecer os laços de captura do poder político local por meio de uma série de procedimentos: financiamento de campanhas eleitorais – em geral para vários partidos ao mesmo tempo e de modo hierarquizado em face das chances de vitória eleitoral -, comissões ilegais – praticamente institucionalizadas, embora de difícil comprovação, etc. Como contrapartida a essas facilidades concedidas aos ocupantes do governo local, os setores integrantes do poder econômico garantem a encomenda de projetos ou obras, a concessão de serviços públicos e outras vantagens.” (DANIEL, 1988, pg. 29)
6. “El capital social y la cultura han comenzado a instalarse en el centro del debate sobre el desarrollo, no como adiciones complementarias a un esquema de alto vigor que se perfecciona un poco más con ellos. El esquema está sufriendo severas dificultades por sus distancias con los hechos, y las críticas procedentes de diversos orígenes se encaminan de un modo o otro a recuperar la realidad, con miras a producir, em definitiva, políticas con mejores chances respecto a las metas finales. Em esse enquadre, el ingreso al debate de los mismos forma parte del esfuerzo por darle realidad a toda la reflexión sobre el desarrollo (KLIKSBERG, 2002, pg.7)
7. As pesquisas em políticas públicas baseiam-se nos pontos de partida do neo-institucionalismo. Esse campo de estudos enfatiza a importância das instituições para a concepção, formulação e implementação de políticas públicas. Uma das teorias desse campo é a chamada teoria da escolha racional que nega dois paradigmas gerados pela influência da teoria pluralista, ambos relacionados ao impacto de interesses individuais e coletivos sobre geração de políticas que objetivam o bem comum. (SOUZA, 2007, p. 78)
8. “De uma maneira ou de outra, a governança é sempre um ato de resistência, pelo qual a comunidade afirma sua capacidade de orientar seu próprio destino. Esse é o próprio sentido da palavra democracia, e vale em particular para a economia e para o mercado.” (CALAME, 2004, p. 43)
9. O tema da consciência não pode deixar de ser enfrentado pelos que trabalham com ciências sociais aplicadas. Quer pela complexidade das relações sociais, quer pelo risco do senso-comum. Provavelmente seja muito útil ao campo da administração voltar-se ao trabalho dos lingüistas, que associaram linguagem, pensamento e vida social. Luria (edição brasileira de 1987), em suas conhecidas últimas conferências, analisa a posição original de Descartes (a conduta consciente no pensamento abstrato) e o idealismo kantiano (a passagem da experiência imediata às essências). As posições constroem o dualismo, entre o pensar elementar e a complexidade, de que resulta todo o debate contemporâneo. Luria dialoga com Vigotsky, lingüista e educador, para quem a consciência se realiza na capacidade lingüística inerente e seu encontro com a história concreta dos homens. Daí a construção da complexidade. Nesta reside a ação e o pensamento políticos. Entende-se neste texto que, dado que a cidade é uma super-organização, altamente complexa, supõe-se que seus cidadãos se

aproximem da complexidade por etapas, por tempos históricos, por processos de variada participação. Sua capacidade simbólica estabelece pequenas e depois grandes disputas, que são buscas e confrontos no rumo do atingimento de interesses e necessidades. Na ocorrência de contínuos e novos processos políticos, a competência lingüística (portanto simbolizadora) opera novas aquisições de conhecimento, competência e, portanto, consciência complexa, de que resultam (e que causam) novos lances de participação social.

Silvia Gattai

Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de São Paulo - USP

Professora da Faculdade Gestão e Serviços da Universidade Metodista de São Paulo - UMESP.

E-mail: silvia.gattai@metodista.br

Luiz Roberto Alves

Doutor em Letras pela Universidade de São Paulo – USP
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Metodista de São Paulo - UMESP

E-mail: luiz.alves@metodista.br

Universidade Metodista de São Paulo - UMESP

Rua Alfeu Tavares, 149 – Campus Rudge Ramos
CEP: 09641-000 - São Bernardo do Campo – SP.